

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 215

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. Dr. h. c. Heinrich Siedentopf
Hochschule für Verwaltungswissenschaften,
Speyer

Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten

Europa-Institut Institut für Politikwissenschaft	
Inv. Nr.	91 VI-46,2
Sign.:	EF 1-215

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 7. Juni 1990

1989 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

R

Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten^{*)}

Die europäische Integration hat durch die Einheitliche Europäische Akte und den Binnenmarkt eine erhebliche Intensivierung und Beschleunigung erhalten. Das Gemeinschaftsrecht ist dafür das Instrument, das in einem wenig transparenten Entscheidungsprozeß zwischen den Gemeinschaftsorganen gesetzt wird, aber von den Mitgliedstaaten und ihren Verwaltungen umgesetzt und angewandt werden muß. Gemeinschaftsrecht trifft dabei auf Traditionen und Verhaltensweisen der nationalstaatlichen Verwaltung. Dieser Beitrag stellt ein europaweites, empirisches Forschungsprojekt vor, das das Zustandekommen, die Umsetzung und die Anwendung von Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten untersucht hat.

I. "Europa der Verwaltungen"?

Als für die französische Veröffentlichung eines europaweiten Forschungsprojekts zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten der Titel "*L'Europe des Administrations?*"¹ gewählt wurde, ging es nicht darum, dem geläufigen und öffentlichkeitswirksamen Bild der "Eurokratie" Rechnung zu tragen. Der Titel versteht sich vielmehr als herausfordernde Anlehnung an Begriffe wie "Europa der Regionen". Mit "Europa der Nationen" oder dem letzteren Begriff verbindet sich ein Konzept, nach dem von der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen Regionen wichtige Impulse für den EG-

^{*)} Der Vortrag ist ebenfalls veröffentlicht in: DÖV 1990, Heft 11, S. 455.

¹ Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *L'Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres*, 2 Bde., Brüssel 1988; in englischer Sprache veröffentlicht unter dem Titel: *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation by the Member States*, 2 Bde., London, 1988.

Integrationsprozeß ausgehen². Gerade in bilateralen Kontakten zwischen einzelnen Regionen außerhalb des Institutionsgefüges der EG wird dabei ein Beitrag zur Gemeinschaftsfindung erkannt. Die eigenständige Rolle, die den nationalen Verwaltungen in der Vorbereitung und Anwendung von Gemeinschaftsakten zukommt, vermittelt ein vergleichbares Bild von Wechselbeziehungen. Die in diesem Sinne in dem Titel "Europa der Verwaltungen" enthaltene Anspielung bezweckt in erster Linie, die Effekte der administrativen Kooperation auf die Verwirklichung der Integrationsziele zu umschreiben. In einem so definierten Blickwinkel fällt ein wesentliches Augenmerk auf die innerstaatlichen Verwaltungsstrukturen und die horizontalen Wechselbeziehungen zwischen den nationalen Verwaltungen.

Für die vielschichtigen Kontakte und Austauschformen, die sich außerhalb der außenpolitischen Kontrolle zentraler Regierungsorgane ungeachtet der Nationalstaatsysteme vollziehen, hat sich der Begriff der transnationalen Beziehungen bzw. Politik herausgebildet³. Mit den Vertragszielen des Gemeinsamen Marktes (Art. 2 EWGV) und des Binnenmarktes (Art. 8a EWGV) sowie der in Richtung einer Europäischen Union (Präambel der EEA) gerichteten Willenserklärung der Regierungen der Mitgliedstaaten werden im Bereich der Europäischen Gemeinschaft transnationale Strukturen eröffnet und zum Maßstab des Integrationsfortschritts gemacht. Der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital - die sogenannten vier Grundfreiheiten - bilden dabei die Eckpfeiler für die Verwirklichung des Binnenmarktes. Versteht man wie EHLERMANN den Binnenmarkt als die Schaffung von Wettbewerbsbedingungen, die frei sind von nationalen Beschränkungen⁴, sind zwangsläufig die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu einer verstärkten Interaktion herausgefordert.

² Vgl. *Rudolf Hrbek*, Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: *Siegfried Magiera/Detlef Merten* (Hrsg.), *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft*, Berlin 1988, S. 134 f.

³ Zum Begriff der transnationalen Beziehungen vgl. *Sabino Cassese*, Die Beziehungen zwischen den internationalen Organisationen und den nationalen Verwaltungen, in: *Yadh B. Achour/Sabino Cassese*, *Aspekte der internationalen Verwaltung*, Baden-Baden 1985, S. 43 ff.

⁴ *Claus-Dieter Ehlermann*, The Internal Market Following the Single European Act, in: *Common Market Law Review* 1987, S. 370 f.

Einen Beitrag zum Verständnis des "europäischen Zusammenspiels" über Fortbildungskurse für nationale Beamte, aber auch durch eigene Forschungsprojekte, leistet das 1981 in Maastricht gegründete und von der EG-Kommission sowie allen Mitgliedstaaten getragene Europäische Institut für öffentliche Verwaltung. Ziel des Instituts ist es, den europäischen Integrationsprozeß in der Wechselbeziehung zwischen den EG-Institutionen und den nationalen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen zu erfassen: die EG als Spiegelbild ihrer Mitglieder. Insofern fühlt sich das Maastrichter Institut dem Werk Alexis DE TOCQUEVILLES verpflichtet und seiner Erkenntnis, daß sich das Wesen eines übergeordneten Verbandes nur aus der Betrachtung der Strukturen, Sitten und Gebräuche der Glieder der Gemeinschaft erschließt:

Die Union vor dem Gliedstaat zu untersuchen heißt, sich auf einen mit Hindernissen übersäten Weg einzulassen. Die Form der Bundesregierung in den Vereinigten Staaten kam erst zuletzt zum Vorschein; sie war nur eine Modifikation des Einzelstaates, ein Resümee der politischen Prinzipien, die vor ihr in der gesamten Gesellschaft verbreitet waren und die unabhängig von ihr weiterbestehen⁵.

In dieser Ausrichtung auf die Rolle der Mitgliedstaaten im Integrationsprozeß beteiligte sich das Europäische Institut für öffentliche Verwaltung an dem ersten Projekt, das interdisziplinär und vergleichend eine Paralleluntersuchung zur Anwendung von Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten zum Gegenstand hatte⁶. Das Projekt diente als Vorstudie zu der eingangs erwähnten gemeinschaftsweiten Untersuchung, die unter Beteiligung der EG-Kommission 1984-1986 in den vor dem Beitritt Portugals und Spaniens zehn EG-Mitgliedstaaten durchgeführt wurde. Das Projekt war von dem Interesse

⁵ *Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Bd. 1, Oeuvres Complètes, Edition définitive publiée sous la direction de J.-P. Mayer, Paris 1961, S. 57: übersetzt von Verf.*

⁶ Die Ergebnisse dieses auf sechs Mitgliedstaaten - Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande - begrenzten Projektes wurden herausgegeben von *Giuseppe Ciavarini Azzi, L'Application du droit Communautaire, European Institute of Public Administration, Maastricht 1985.*

der EG-Kommission geleitet, ein Bild von der Rechtspraxis der Anwendung von Gemeinschaftsrecht zu erhalten.

Zu diesem Zweck wurde eine empirische Untersuchung in zwei Phasen durchgeführt. In der ersten Phase ging es um die Anwendung von siebzehn EG-Richtlinien aus unterschiedlichen Politikbereichen⁷. Deren gemeinsames Auswahlkriterium waren die Fristregelungen mit Umsetzungsfristen im Zeitraum zwischen 1978 und 1980. Von Interesse war bei der Untersuchung der Richtlinien weniger der Regelungsbereich als die Generalisierung empirischer Ergebnisse, um in einem horizontalen Vergleich die Charakteristika der Anwendung von Gemeinschaftsrecht mit Blick auf die einzelnen Mitgliedstaaten zu analysieren. Den nationalen Projektgruppen, die auf der Basis eigener Erhebungen die Länderstudien erstellten, war dabei ein einheitliches Forschungskonzept vorgegeben⁸.

In der zweiten Phase des Projekts erfolgte eine Detailuntersuchung des Anwendungsprozesses auf der Grundlage von zwei Verordnungen aus dem

⁷ 76/117/EWG (Elektrische Betriebsmittel zur Verwendung in explosiver Atmosphäre), ABl. EG 1986, Nr. L 24, S. 45-48. 77/93/EWG (Pflanzenschutz), ABl. EG 1977, Nr. L 29, S. 26-28. 77/99/EWG (Handelsverkehr von Fleischerzeugnissen), ABl. EG 1977, Nr. L 26, S. 85-91. 77/436/EWG (Kaffee und Zichorien-Extrakte), ABl. EG 1977, Nr. L 172, S. 20-23. 78/170/EWG (Wärmeerzeuger zur Raumheizung und Warmwasserbereitung), ABl. EG 1978, Nr. L 52, S. 32-33. 78/338/EWG (Beihilfen für den Schiffbau), ABl. EG 1978, Nr. L 98, S. 19-22. 78/546/EWG (Regionalstatistik des Güterkraftverkehrs), ABl. EG 1978, Nr. L 168, S. 29-31. 78/659/EWG (Süßwasserschluß von Gesellschaften), ABl. EG 1978, Nr. L 222, S. 11-31. 78/1027/EWG (Tätigkeiten des Tierarztes), ABl. EG 1978, Nr. L 362, S. 7-8. 79/32/EWG (Verbrauchssteuern auf Tabakwaren), ABl. EG 1979, Nr. L 10, S. 8-10. 79/112/EWG (Etikettierung von Lebensmitteln), ABl. EG 1979, Nr. L 33, S. 1-11. 79/115/EWG (Überseelotsen), ABl. EG 1979, Nr. L 33, S. 32. 79/116/EWG (Tankschiffe in Seehäfen), ABl. EG 1979, Nr. L 33, S. 33-34. 79/267/EWG (Lebensversicherung), ABl. EG 1979, Nr. L 63, S. 1-17. 79/343/Euratom (Ionisierende Strahlungen), ABl. EG 1979, Nr. L 83, S. 18. 79/802/EWG (Veredelungsverkehr abgefertigter Waren), ABl. EG 1979, Nr. L 237, S. 29-30.

⁸ *Francesco Capotorti/Ghita Ionescu/Heinrich Siedentopf*, The Implementation of Community Law by the Member States: Guidelines for the Research Project, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer 1985.

Bereich des Straßentransports⁹. Der zweistufige Forschungsansatz sollte eine Gegenüberstellung der als länderspezifisch erkannten Merkmale der ersten Phase mit den fallspezifischen Ergebnissen der zweiten Phase ermöglichen¹⁰.

Das Maastricht-Projekt findet jetzt eine gewisse Nachfolge in dem vom Europäischen Hochschulinstitut, Florenz, durchgeführten, unter der Leitung von Professor Jürgen SCHWARZE stehenden Forschungsprojekt "Die Verwirklichung des Binnenmarktprogramms 1992 auf nationaler Ebene". Dieses Projekt ist ebenfalls als Paralleluntersuchung auf mitgliedstaatlicher Ebene ausgerichtet. Für drei Mitgliedstaaten (Dänemark, Frankreich und Irland) ergibt sich eine Verbindung zwischen beiden Projekten bereits aus der personellen Kontinuität in den jeweiligen nationalen Projektgruppen.

II. Anwendung von EG-Recht

Bekanntlich verfügen die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft über keinen Verwaltungsunterbau in den Mitgliedstaaten. Die Anwendung von EG-Recht fällt in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten, deren Verpflichtung es ist, für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts und im Fall der Richtlinie überdies für die fristgerechte und bindende Umsetzung in binnenstaatliches Recht zu sorgen. Ein Mitgliedstaat kann sich nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung der Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die in

⁹ 3820/85/EWG (Sozialvorschriften im Straßenverkehr), ABl. EG 1985, Nr. L 370, S. 1-7 und 3821/85/EWG (Kontrollgerät im Straßenverkehr) ABl. EG 1985, Nr. L 370, S. 8-12.

¹⁰ Vgl. zur Anwendung der Straßentransport-Verordnungen *Alan Butt Philip*, The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachographs in the Road Transport Sector: Report for the European Community as a Whole, in: *Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller* (Hrsg.), Making European Policies Work, Bd. 1, London 1988, S. 88 ff.

den Gemeinschaftsrichtlinien festgelegt sind¹¹. Im Hinblick mitgliedstaatlicher Kompetenzverteilungen ist in diesem Sinne darauf verwiesen worden, daß Probleme, die sich bei der Richtlinienumsetzung etwa im Bund-Länderverhältnis ergeben könnten, aus Brüsseler Sicht nur von theoretischem Interesse seien¹².

Innerstaatliche Schwierigkeiten bei der Richtlinienumsetzung gefährden indes zunehmend das Binnenmarktprogramm: Nur wenige der bereits in Kraft getretenen Binnenmarkt-Richtlinien sind in allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt worden. Die Bilanz bis Mitte 1989 zeigt, daß von 68 fälligen Maßnahmen nur zwei in allen Mitgliedstaaten rechtsförmlich umgesetzt waren¹³. Die Kommission ist daher u.a. dazu übergegangen, nach der Annahme einer Richtlinie durch den Rat und vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist Erinnerungsschreiben an die Mitgliedstaaten zu senden¹⁴.

Der praktische Nachteil des Einsatzes von Richtlinien wird seit längerem darin gesehen, daß der Prozeß der Rechtsangleichung viel zu lange dauert¹⁵. Die Umsetzungsproblematik ist daher nicht neu¹⁶. Die offene Regelung des

¹¹ Vgl. nur EuGH 18.9.1984 - Rs. 221/83, Kommission ././ Italien, Slg. 1984, 3249-3259 (3255/3256): Die italienische Regierung berief sich auf die vorzeitige Auflösung der Abgeordnetenversammlung und eines deshalb verzögerten Gesetzgebungsverfahrens.

¹² *Hans Scheuer*, Aktuelle Probleme der Durchführung der EG-Gewässerschutzrichtlinien in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, Zeitschrift für Umweltpolitik 1982, S. 78.

¹³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vierter Bericht von der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuchs der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, Kom (89) 311 endg., Brüssel 1989, S. 5.

¹⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission über die Instrumente zur Verwirklichung des Binnenmarktes, Kom (89) 422 endg., Brüssel 1989, S. 9.

¹⁵ Vgl. *Rolf Birk*, Zur Schwierigkeit der Umsetzung von Richtlinien im Arbeitsrecht, Europa-Institut der Universität des Saarlandes 1989, S. 18.

¹⁶ Vgl. nur *Joseph H.H. Weiler*, The White Paper and the Application of Community Law, in: *Roland Bieber/Renaud Dehousse/John Pinder/Joseph H. H. Weiler* (Hrsg.), 1992: One European Market?, Baden-Baden 1988, S. 345 f.

durch die EEA eingefügten Art. 100a Abs. 1 EWGV, die im Prinzip ein Auswahlermessen zwischen Verordnung und Richtlinie zuläßt, ist eine Reaktion auf die Erfahrungen mit dem Instrument der Richtlinie¹⁷. Die Erklärung der Vertreter der Regierungen in Luxemburg vom 19. Februar 1986 im Anhang der EEA verpflichtet aber die Kommission, einen Richtlinienvorschlag statt eines Verordnungsvorschlags zu unterbreiten, wenn die Harmonisierungsmaßnahme die Änderung der nationalen Gesetzgebung in einem oder mehreren Mitgliedstaaten erfordert.

Der Rat besteht über diese Erklärung hinaus auf einem restriktiven Gebrauch der Verordnung. Auch in Fällen, in denen die Kommission eine Harmonisierungsmaßnahme auf der Grundlage einer Verordnung als zulässig angesehen hatte, wies der Rat den Verordnungsvorschlag zurück¹⁸. Die Praxis der detaillierten Richtliniensetzung sowie die in richterlicher Rechtsfortbildung vom EuGH entwickelte Doktrin der direkten Wirkung der Richtlinien im Fall der unterbliebenen Umsetzung haben allerdings die Unterschiede zwischen Verordnung und Richtlinie trotz der sehr unterschiedlichen normativen Modelle (Art. 189 Abs. 2 und 3 EWGV) erheblich reduziert¹⁹.

Bereits bei der Wahl des Rechtsetzungsaktes wird das wechselseitige Verhältnis zwischen Normsetzung und Normanwendung offenbar: Die Wahrung nationaler Souveränitätsvorbehalte und partikularer Interessen sehen die Mitgliedstaaten am ehesten durch die "Zweistufigkeit" der Richtlinie gewahrt, während die um eine möglichst uniforme Anwendungspraxis besorgte Kommission mit der Verordnung das drängende Problem der fristgerechten Umsetzung zu überwinden sucht. Die Ausgestaltung des Entscheidungsverfahrens auf supranationaler Ebene setzt ohne Zweifel die Bedingungen für die Wirksamkeit des EG-Rechts. Die empirische Untersuchung zur Anwendung der siebenzehn genannten Richtlinien im Rahmen des Maastricht-Projekts konnte sich infolgedessen nicht auf die Umsetzungsergebnisse und Vollzugspraxis in den

¹⁷ Ehlermann (Anm. 4), S. 386.

¹⁸ Kommission (Anm. 14), S. 11.

¹⁹ Francesco Capotorti, Legal Problems of Directives, Regulations and their Implementation, in: Siedentopf/Ziller (Anm 10), S. 154.

Mitgliedstaaten beschränken. Es erfolgte vielmehr eine Differenzierung in die Phasen der Gemeinschaftsrechtsetzung, der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht, des verwaltungsmäßigen Vollzuges von Gemeinschaftsrecht und dessen Kontrolle durch Kommission, EuGH und Mitgliedstaaten.

1. Die Gemeinschaftsrechtsetzung

Das durch den Rat verabschiedete Gemeinschaftsrecht ist das Ergebnis eines differenzierten Entscheidungsprozesses auf nationaler und supranationaler Ebene. Das Initiativmonopol der Kommission gemäß den Einzelermächtigungen der EG-Verträge - "Der Rat erläßt (einstimmig) / kann mit qualifizierter Mehrheit / auf Vorschlag der Kommission..." -, die endgültige Beschlußfassung durch den Rat sowie die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments bestimmen den Verfahrensablauf der Gemeinschaftsrechtsetzung. Das formelle Verfahren findet seine Ausgestaltung durch vielfältige informelle Vorabentscheidungsstadien auf nationaler und EG-Ebene. In die Vorbereitung von Gemeinschaftsrecht sind die Fachexperten aus der Kommission und den Ministerialbürokratien der Mitgliedstaaten ebenso eingebunden wie Vertreter von Interessengruppen. Die Bewältigung der zunehmenden Komplexität und Kompliziertheit der Regelungsmaterien erfordert vergleichbar mit den rein nationalen Rechtsetzungsverfahren ein hohes Maß an Konsultation. In der Gemeinschaftsrechtsetzung ist überdies ein zusätzlicher Ausgleich zwischen oft gegenläufigen nationalen Interessen zu schaffen.

Zu den Charakteristika des EG-Rechtsetzungsverfahrens, insbesondere bei Richtlinien, gehört, daß zwischen den ersten Vorverhandlungen eines Richtlinien textes und der endgültigen Verabschiedung durch den Rat durchschnittlich ein Zeitraum von acht bis zehn Jahren vergeht. In bezug auf die siebzehn untersuchten Richtlinien wies die Richtlinie 77/93 die längste Verhandlungsdauer auf mit dem Beginn erster Beratungen im Jahr 1963. Der Beitritt Großbritanniens erforderte eine Wiederaufnahme der 1971 abgeschlossenen Verhandlungen, da die Briten ihren hohen nationalen Standard in der Pflanzenschutzkontrolle nicht zugunsten eines niedrigeren "Gemein-

schaftsniveaus" aufgeben wollten²⁰. Das Binnenmarktziel hat indes zu einer wesentlichen Beschleunigung der formellen Verhandlungsphase geführt. Die Verhandlungszeit beträgt für die Binnenmarkt-Richtlinien nur noch zwei bis drei Jahre im Durchschnitt, eine Reihe von Richtlinien wurde innerhalb von fünfzehn Monaten vom Rat angenommen²¹.

Das Entwurfs- und Verhandlungsverfahren läßt sich nach zwei Phasen differenzieren, die sich insbesondere im Grad der Formalität unterscheiden. Die erste Phase beginnt lange vor dem ersten Formulierungsentwurf der Kommission in informellen Expertengruppen. In den z.Z. etwa 500 Gruppen beraten die Fachexperten aus der Kommission und den Zentralverwaltungen der Mitgliedstaaten gemeinsam mit verwaltungsexternen Sachverständigen und Vertretern von Interessenverbänden Vorschläge für legislative Maßnahmen der EG. In den informellen Vorberatungen erfolgt das den späteren Inhalt vorausbestimmende "agenda setting"²². Die nationalen Beamten handeln in dieser Phase nicht als Vertreter der Mitgliedstaaten, sondern als Experten für die jeweiligen Regelungsbereiche.

Die ersten Vorschläge für einen Rechtsetzungsakt der Gemeinschaft kommen sowohl von der Kommission als auch von einzelnen Mitgliedstaaten. Ein Beispiel für eine Regelungsinitiative der Mitgliedstaaten ist aus dem Maastricht-Projekt die Richtlinie zur Tankschiffahrt (76/116/EWG), die auf eine binationale deutsch-französische Absprache zurückgeht als Reaktion auf den Unfall des Tankschiffs Amoco Cadiz vor der bretonischen Küste. Sie ist gleichzeitig ein Beispiel für die vielfach kritisierte Überregulierung durch die EG, da bereits vor dem Richtlinienvorschlag weltweit geltende und im wesentlichen inhaltsgleiche Vorschriften bestanden²³. Ein Beleg dafür, daß

²⁰ Vgl. zu den nationalen Verhandlungspositionen bei den siebzehn Richtlinien *Heinrich Siedentopf/Christoph Hauschild*, The Implementation of Community Legislation by the Member States, in: *Siedentopf/Ziller* (Anm. 10), S. 14 ff.

²¹ Kommission (Anm. 14), S. 1.

²² *Alexandre Carnelutti*, L'administration française face à la règle communautaire, in: *Revue française d'administration publique* 1988, S. 527.

²³ Vgl. *Siedentopf/Hauschild* (Anm. 20), S. 23.

auch Interessengruppen konkrete Regelungswünsche bei ihren Ansprechpartnern in den Regierungen anmelden, ist die Richtlinie 77/436/EWG. In diesem Fall brachte die deutsche Kaffeeindustrie den Vorschlag ein, den Anteil von Zichorien-Extrakten im Pulverkaffee einer einheitlichen EG-Regelung zu unterwerfen²⁴. Auf das überwiegende Regelungsinteresse der Kommission gehen wiederum die beiden EG-Verordnungen zum Straßentransport zurück, die Gegenstand der zweiten Projektphase des Maastricht-Projekts waren²⁵. Während bei diesen Richtlinien und Verordnungen ein initiativ wirkendes Regelungsinteresse der Kommission, einzelner oder mehrerer Mitgliedstaaten oder einer Interessengruppe eindeutig auszumachen war, ist der Ursprung der Gemeinschaftsrechtsetzung üblicherweise nicht nachzuvollziehen.

Das in den EG-Verträgen verankerte Initiativmonopol der Kommission bestimmt daher in erster Linie den formellen Verfahrensgang und darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß EG-Recht seinen Ursprung ebenso häufig in den Ministerialverwaltungen der Mitgliedstaaten hat. Mit dem Initiativmonopol verbleibt der Kommission ein wirksames verfahrensrechtliches Druckmittel, denn sie kann jederzeit mit der Rücknahme oder Nichtvorlage eines Initiativantrages drohen²⁶. Weiterhin ist ihr über die bisher umfassendste Ausübung des Vorschlagsrechts, dem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes gelungen, den Prozeß der Rechtsharmonisierung erneut richtungsweisend zu bestimmen.

Die zweite Phase der Beratungen unterliegt in ihrer Ausgestaltung und in bezug auf die Stellung der Verhandlungspartner den Grundsätzen, die sich in den internationalen Beziehungen für Verhandlungen formal gleichberechtigter und souveräner Staaten herausgebildet haben. Diese offizielle Verhandlungsphase wird mit der Ausübung des Vorschlagsrechts durch die Kommission - dem förmlichen Einbringen des Textes einer Gemeinschaftsmaßnahme beim

²⁴ Sabine Pag/Wolfgang Wessels, Federal Republic of Germany: National Report, in: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), Making European Policies Work/L'Europe des Administrations?, Bd. 2, National Reports/Rapports Nationaux, London/Brüssel 1988, S. 176.

²⁵ Alan Butt Philip (Anm. 10), S. 117.

²⁶ Ebd.

Rat - eingeleitet. Sie gliedert sich in drei Beratungsstadien, in denen der Aspekt eines Interessensausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten das Verhandlungsklima bestimmt²⁷. Die Beratungen werden auf Initiative der Präsidentschaft in den etwa 200 offiziellen Ausschüssen und Arbeitsgruppen des Rates eröffnet. Wenn der Kommissionsvorschlag als beschlußfähig angesehen wird oder die Präsidentschaft der Ansicht ist, daß bestimmte Hindernisse nur durch die Einschaltung einer höheren Ebene gelöst werden können, erfolgt die Vorlage vor dem Komitee der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER²⁸). In dem dritten Beratungsstadium wird der Rat in seinen verschiedenen Zusammensetzungen mit der Regelungsinitiative befaßt, und zwar dann, wenn die Vorlage beschlußreif ist oder sie durch COREPER nicht zu überwindende Differenzen enthält. Im letzteren Fall steht es dem Rat frei, die Sache mit der Vorgabe politischer Leitlinien zurückzuverweisen.

Sofern eine Maßnahme auf der Grundlage einer Kompetenznorm ergeht, die das Entscheidungsverfahren an die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament koppelt, wird vom Rat kein endgültiger, sondern ein Beschluß über einen gemeinsamen Standpunkt getroffen²⁹. Das Europäische Parlament wird dabei im Rahmen der formellen Verhandlungsphase zu dem Kommissionsvorschlag angehört. Nach der Beschlußfassung durch den Rat kann das Parlament durch eine Stellungnahme auf die inhaltliche Ausgestaltung Einfluß nehmen (Art. 149 Abs. 2 EWGV). Die Masse der Regelungsvorhaben läßt indes nur eine selektive Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte durch das Parlament zu³⁰.

²⁷ Carnelutti (Anm. 22), S. 528.

²⁸ COREPER = Comité des représentants permanents.

²⁹ Vgl. *Werner Ungerer*, Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte: Eine Bilanz aus der Ratsperspektive, in: *Integration 1989*, S. 101 f.; zur Kritik der Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments *R. Bieber/J. Pantalis/J. Schoo*, Implications of the Single Act for the European Parliament, in: *Common Market Law Review 1986*, S. 774.

³⁰ *W. Ungerer* (Anm. 29), S. 102.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments haben überdies nicht zu einer erhöhten Transparenz des Verhandlungs- und Entscheidungsverfahrens geführt. Vielmehr nimmt das Parlament an einem Rechtsetzungsprozeß teil, der im wesentlichen von der für zwischenstaatliche Beziehungen typischen Vertraulichkeit geprägt ist³¹. Die korporativen Strukturen folgende Interesseneinbeziehung ist selektiv und folgt insbesondere sektoralen Gesichtspunkten³². Eine unzureichende Interessenrepräsentation ist nicht nur für Legitimationsdefizite verantwortlich, sondern kann insgesamt den Anwendungserfolg einer Gemeinschaftsmaßnahme schmälern.

Die Maastricht-Studie enthält eine Reihe von Beispielen, in denen eine einseitige Einflußnahme erfolgte, wichtige Interessen nicht repräsentiert waren oder Interessengruppen zu spät realisierten, daß eine Gemeinschaftsmaßnahme ihren Bereich tangierte. Nach Erlaß einer Richtlinie sind "Korrekturen" auf nationaler Ebene, insbesondere im Rahmen der Umsetzung in nationales Recht, oft nur unter Verletzung des Gemeinschaftsrechts erreichbar. Die deutsche Projektstudie erwähnt in diesem Zusammenhang den Fall der Richtlinie 79/112 EWG, die eine Harmonisierung der Vorschriften zur Etikettierung von Lebensmitteln mit einem Verfalldatum zum Inhalt hat. Die deutsche Bierindustrie erkannte zu spät, daß hier eine Regelung getroffen wurde, die auch sie betraf. Auf ihre Intervention setzte der Bundesrat unter eindeutiger Verletzung des Richtlinien textes das Produkt Bier zunächst auf die Ausnahmeliste, bevor nach Einsprache durch die Kommission eine mit dem Gemeinschaftsrecht konforme Regelung getroffen wurde³³. In der Stellung von Interessenvertretern finden sich ebenfalls die Kommunen, Regionen, aber auch die deutschen Länder wieder, die damit auf die Einbeziehung in den sektoriellen Beratungs- und Entscheidungsprozeß angewiesen sind, um auf EG-Ebene wirksam Einfluß nehmen zu können. Eine offizielle Anerkennung kommunaler und regionaler Belange erfolgt dabei 1988 mit der Schaffung des "Beirats der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaa-

³¹ Joseph H.H. Weiler (Anm. 16), S. 354.

³² Emil J. Kirchner, Interessenverbände im EG-System und der Integrationsprozeß, in: *Integration 1986*, S. 158 f.; vgl. auch *Panayotis Soldatos*, *Le système institutionnel et politique des Communautés Européennes dans un monde en mutation*, Brüssel 1989, S. 268 ff.

³³ Pag/Wessels (Anm. 24), S.181.

ten der EG". Der Kommission, die eine Politik umfassender Interessenkonsultation verfolgt; ermöglicht der Beirat einen direkten Dialog, unabhängig von den einzelnen Mitgliedstaaten³⁴. Die Länder haben sich mit den Länderbüros eigene "Außenstellen" zur Kontaktaufnahme eingerichtet. Aber auch für sie gilt, daß die Wirksamkeit der Interessenwahrnehmung unmittelbar von der möglichst informellen Einbeziehung in die sektorspezifischen und multilateralen Verhandlungsstadien abhängt³⁵.

Die fachliche Spezialisierung von EG-Politik und deren Einbindung in die "policy-networks", die Kooperation der Verwaltungsspezialisten, die "copinage technocratique", für die F. WAGENER den Begriff der "Fachbruderschaften" geprägt hat³⁶, gelten als Hauptmerkmale des Entstehungsprozesses von EG-Recht³⁷. Die ressortmäßige Zuordnung von Gemeinschaftsmaßnahmen fällt dabei in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten und ist infolgedessen nicht notwendigerweise einheitlich. Sie kann vielmehr zu in Gegensatz geratenden Ausrichtungen bei der Beratung eines Kommissionsvorschlages führen. Ein anschauliches Beispiel sind hierfür die Straßentransport-Verordnungen aus dem Maastricht-Projekt. Während in den meisten Mitgliedstaaten die Federführung für die Verhandlungen in den Bereich der Verkehrsministerien fiel, wurde in Dänemark und in den Niederlanden die Verantwortung den Sozial-

³⁴ Heinrich Siedentopf, Europäische Gemeinschaft und kommunale Beteiligung, DÖV 1988, S. 984.

³⁵ Claus-Dieter Ehlermann, Die Einflußnahme der deutschen Länder auf den Entscheidungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft aus Brüsseler Sicht, in: Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen (Hrsg.), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986, S. 144 ff.; Ulrich Fastenrath, Länderbüros in Brüssel: Zur Kompetenzverteilung für informales Handeln im auswärtigen Bereich, DÖV 1990, S. 127 f.

³⁶ Vgl. Frido Wagener, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 37, Berlin/New York 1979, S. 238 ff.

³⁷ Thomas Bruha/Harald Kindermann, Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft, ZG 1986, S. 300 ff.; Renaud Dehousse, Completing the Internal Market: Institutional Constraints and Challenges, in: Bieber/Dehousse/Pinder/Weiler (Anm. 16), S. 318; Giandomenico Majone, Regulating Europe: Problems and Prospects, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3, Baden-Baden 1989, S. 173.

ministerien übertragen³⁸. Die Aspekte der transnationalen Wettbewerbsbedingungen und des Arbeitnehmerschutzes wurden deswegen mit unterschiedlicher Präferenz von den nationalen Delegationen verhandelt.

Die Organisation von EG-Politik auf nationaler Ebene kann nicht nur als Reflex des europäischen Entscheidungsregimes begriffen werden. Vielmehr verhalten sich ressortmäßige Fragmentierungen in der mitgliedstaatlichen Gemeinschaftspolitik und die in Regelungsbereiche verselbständigten Verhandlungs- und Entscheidungsverfahren auf EG-Ebene in einem wechselseitigen Verhältnis. Dabei ist ohne Zweifel die mangelnde innerstaatliche Koordination der Europapolitik mit ursächlich für Form und Ergebnisse der Gemeinschaftsrechtsetzung. Koordinationsdefizite sind im gemeinschaftsweiten Vergleich nicht - wie SCHARPF unterstellt - auf die Bundesregierung beschränkt³⁹, sondern können mit gewissen Abstufungen in allen Mitgliedstaaten ausgemacht werden.

Die Koordinationsdebatte betrifft das Verhältnis zwischen den mit einer allgemeinen europäischen Kompetenz ausgestatteten Ministerien, Sekretariaten oder Ausschüssen und den Fachministerien mit ihren eigenen fachorientierten EG-Referaten bzw. Abteilungen. Davon zu trennen ist die Frage der interministeriellen Koordination bei Kommissionsvorschlägen, die in den Kompetenzbereich mehrerer Ministerien fallen, welche im Vergleich überwiegend reibungslos erfolgt. Die europapolitische Koordination und damit die Stellung der mit einer Allzuständigkeit in Europapolitik ausgestatteten Koordinationsinstanzen ist hingegen von der faktischen Aushöhlung der Kompetenzen

³⁸ Siehe die Übersicht bei *Butt Philip* (Anm. 10), S. 100.

³⁹ *Fritz W. Scharpf*, Regionalisierung des europäischen Raums: Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, in: *Cappenberger Gespräche der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft*, Bd. 23, Köln 1989, S. 9.

solcher Koordinationsinstanzen in allen Mitgliedstaaten gekennzeichnet⁴⁰. So haben etwa in Dänemark⁴¹ und Irland⁴² die Fachministerien infolge zunehmender Vertrautheit mit den Gemeinschaftsstrukturen eine "we-can-do-it-ourselves"-Einstellung gegenüber ihren jeweiligen Außenministerien entwickelt.

Eine relativ wirksame Koordination gewährleistet noch das *Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne* (SGCJ) in Frankreich⁴³, während das *European Secretariat of the Cabinet Office* in Großbritannien weder über die personelle Ausstattung noch über das Expertenwissen verfügt, um die fachliche Europapolitik steuern zu können⁴⁴.

Zu den überwiegenden Gemeinsamkeiten der Formulierung von EG-Politik auf nationaler Ebene gehört überdies, daß eine frühe Einbeziehung von Interessengruppen erfolgt. Ziel dieser Einbeziehung ist eine möglichst umfassende Konsensbildung innerhalb der Mitgliedstaaten⁴⁵. Diese Form der Kooperation führt in Italien so weit, daß externe Interessenvertreter in die italienische Delegation aufgenommen werden. In dem Fall der Richtlinie zum Jahresabschluß der Gesellschaften (78/660 EWG) wurden sogar die informellen Vor-

⁴⁰ Zu der entsprechenden Entwicklung in der Bundesregierung vgl. *Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels*, Entscheidungsprozesse Bonner Europapolitik: Verwalten statt Gestalten? in: *Rudolf Hrbek/Wolfgang Wessels* (Hrsg.), EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1984, S. 482 ff.

⁴¹ *Hjalte Rasmussen*, Denmark: National Report, in: *Siedentopf/Ziller* (Anm. 24), S. 119.

⁴² *Brigid Laffan/Maurice Manning*, Ireland: National Report, in: *Siedentopf/Ziller* (Anm. 24), S. 379.

⁴³ Zur Rolle des SGCJ siehe *Yves Mény*, France: Rapport national, in: *Siedentopf/Ziller* (Anm. 24), S. 285 ff.; *Carnelutti* (Anm. 22), S. 526.

⁴⁴ *Alan Butt Philip/Christina Baron*, United Kingdom: National Report, in: *Siedentopf/Ziller* (Anm. 24), S. 641.

⁴⁵ Insbesondere für Dänemark, *Rasmussen* (Anm. 41), S. 113.

verhandlungen von einem Vertreter eines Unternehmerverbandes geführt⁴⁶. Eine gewisse Ausnahme bildet wiederum Frankreich, wo es zu dem Selbstverständnis der Ministerialverwaltung gehört, nicht zuletzt gegenüber privaten Interessenverbänden die Unabhängigkeit staatlicher Willensbildung zu demonstrieren.

Weniger routinemäßig als die Einbeziehung von Interessengruppen gestaltet sich die Mitwirkung der nationalen Parlamente sowie Regionen und Kommunen bei der Formulierung von EG-Politik auf der mitgliedstaatlichen Ebene. Eine parlamentarische Mitwirkung ist institutionell nur in Dänemark über einen permanenten EG-Ausschuß verwirklicht. Seit Mitte der achtziger Jahre ist die dänische Regierung bei weitreichenden Entscheidungen des Rates rechtlich verpflichtet, den Ausschuß vorher zu konsultieren⁴⁷. Im Hinblick auf die Einbeziehung subzentraler Ebenen bildet wiederum die nunmehr über den Bundesrat erfolgende Beteiligung der Länder⁴⁸ eine Ausnahme innerhalb der EG. Die Annahme, daß die Länder mit der institutionellen Einbeziehung über den Bundesrat eine Selbstbindung eingegangen sind, die im Ergebnis zu einer Schwächung ihres Handlungsspielraums führen kann, ist unter dem Aspekt der Politikverflechtung nicht von vornherein von der Hand zu weisen⁴⁹.

2. Die Umsetzung von Richtlinien

Die Umsetzung von EG-Richtlinien in bindendes einzelstaatliches Recht durch die Rechtsetzungsorgane der Mitgliedstaaten vollzieht sich nicht als Bruch, sondern als unmittelbare Verlängerung der vorhergehenden Verhandlungsphase. Die Kontinuität wird oft schon dadurch hergestellt, daß es die gleichen Fachbeamten sind, die die Richtlinie in Brüssel verhandeln und dann

⁴⁶ Fausto Pocar/Roberto Adam/Maria Oliva/Vincenzo Guizzi/Gabriella Venturini: *Italie: Rapport national*, in: *Siedentopf/Ziller* (Anm. 24), S. 458.

⁴⁷ *Rasmussen* (Anm. 41), S. 95 f.

⁴⁸ Vgl. zu dem sog. Bundesratsverfahren *Georg-Berndt Oschatz/Horst Risse*, *Bundesrat und Europäische Gemeinschaften*, DÖV 1989, S. 509 ff.

⁴⁹ Vgl. *Scharpf* (Anm. 39), S. 8.; zur Einbeziehung der Länder siehe auch *Pag/Wessels* (Anm. 24), S. 186.

für den Entwurf des nationalen Umsetzungsaktes verantwortlich sind. Die enge Verbindung von Verhandlung und Umsetzung erhält mit der in der Bundesverwaltung anzutreffenden Praxis, gleichzeitig mit den Beratungen einer Richtlinie in Brüssel den entsprechenden Umsetzungsakt vorzubereiten, eine besondere Ausprägung⁵⁰. Eine Ausnahme zu der direkten personellen Kontinuität besteht grundsätzlich im anglo-irischen Verwaltungssystem, das den regelmäßigen Wechsel der höheren Beamten von ihren Posten nach drei bis vier Jahren innerhalb eines Ministeriums kennt⁵¹.

Der detaillierte Richtlinienentwurf, die Begrenzung auf sehr spezielle Regelungsgegenstände, aber auch fehlende administrative Kapazitäten führen dazu, daß die Umsetzung sich in der Praxis als ein rein "technischer" Vorgang darstellt ohne umfassende Parlamentsbeteiligung. Dabei sind die neuen Mitgliedstaaten Griechenland, Portugal und Spanien angesichts des "*acquis communautaire*" schon aufgrund der praktischen Zwänge nicht in der Lage, eine der nationalen Rechtstradition angepaßte Neuformulierung der Richtlinien anzugehen. Es erfolgt eine völlige Übernahme des Richtlinienentwurfes in einzelstaatliches Recht - einschließlich der in der Richtlinie enthaltenen Übersetzungsfehler⁵².

Das Gegenbeispiel bildet die bundesdeutsche Umsetzung der Richtlinie zum Jahresabschluß von Gesellschaften (78/660 EWG) als Teil des Bilanzrichtlinien-Gesetzes. Der dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages vorgelegte Regierungsentwurf entsprach der technischen Vorformulierung in den Richtlinien, war aber nur für Fachleute verständlich⁵³. Der Ausschuß "kassierte" den Entwurf und ersetzte ihn auf Initiative des Ausschußvorsitzenden durch einen wesentlich vereinfachten Gesetzestext, der als vorbildlich für bürgernahe und adressatengerechte Gesetzgebung gilt⁵⁴. Dieser Vor-

⁵⁰ Ebd., S. 181.

⁵¹ Laffan/Manning (Anm. 42), S. 394.

⁵² Jean Anastopoulos, Grèce: Rapport national, in: Siedentopf/Ziller (Anm. 24), S. 249.

⁵³ Jürgen Hahn, Das Bilanzrichtlinien-Gesetz, ZG 1986, S. 67.

⁵⁴ Ebd., S. 76.

gang ist als Ergebnis einer Einzelinitiative jedoch nicht nur in dem Bereich der Richtlinienumsetzung einmalig, sondern auch im Hinblick auf die Entstehung der originär bundesdeutschen Gesetze.

Die vorherrschend exekutive Abwicklung der Richtlinienumsetzung, die sich in der Regel frei von parlamentarisch-politischen Vorgaben vollziehen kann, erfährt dennoch ihr größtes Problem in der Einhaltung der Fristen. Die Umsetzung einer Richtlinie innerhalb der meist üblichen Zweijahresfrist erfolgte im Fall der Maastricht-Richtlinien im Durchschnitt nur bei der Hälfte der Mitgliedstaaten⁵⁵.

Die Gründe für eine verspätete oder überhaupt nicht erfolgte Umsetzung lassen sich trotz der Vielfalt der Einzelfälle in zwei Kategorien gliedern⁵⁶. Die erste Kategorie umfaßt die Fälle einer Verletzung der Umsetzungspflicht, die auf innerstaatlichen Verfahrensschwierigkeiten beruhen. Hierzu können die Kompetenzkonflikte zwischen der belgischen Zentralregierung und den Regionen⁵⁷ ebenso wie die generelle Schwerfälligkeit der italienischen Gesetzgebung⁵⁸ oder die etwa in Griechenland fehlende administrative Kapazität in professioneller und technischer Hinsicht gerechnet werden⁵⁹.

Zu der zweiten Kategorie gehören die Fälle der Verletzung der Umsetzungspflicht, die ihren Grund im Regelungsgehalt der Richtlinie finden. Diese Form vertragswidrigen Verhaltens stellt das europäische Regelungskonzept weit mehr in Frage als die erste Kategorie. Die Weigerung der deutschen Länder, die für den Vollzug der Richtlinie 78/659 EWG erforderlichen Rechtsverordnungen zu erlassen, weil die Richtlinie als zwecklos angesehen wird⁶⁰, das

⁵⁵ Siehe die Übersichten zu den Umsetzungsergebnissen bei *Siedentopf/Hauschild* (Anm. 20), S. 51 ff.

⁵⁶ Zu den Gründen für Verzögerungen bei den Binnenmarkt-Richtlinien vgl. auch Kommission (Anm. 14), S. 9 ff.

⁵⁷ *Ciavarini Azzi* (Anm. 6), S. 346 f.

⁵⁸ *Pocar/Adam/Oliva/Guizzi/Venturini* (Anm. 46), S. 465.

⁵⁹ *Anastopoulos* (Anm. 52) S. 248.

⁶⁰ *Pag/Wessels* (Anm. 24), S. 185.

Übergehen relevanter Interessen bei der Richtliniensetzung⁶¹, aber auch die fehlende Kongruenz zwischen nationalen und europäischen Gesetzgebungsmaterien⁶² sind Anzeichen für Akzeptanzverluste des Gemeinschaftsrechts.

Die Autorität des Gemeinschaftsrechts erleidet nicht zuletzt dadurch Schaden, daß die Richtlinienumsetzung ganz überwiegend aus dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren herausgehalten wird und durch Exekutivrechtsetzung erfolgt. In einer Reihe von Mitgliedstaaten hat die Exekutive weitgehende Rechtsetzungsbefugnisse im Bereich der europäischen Rechtsharmonisierung aufgrund spezieller Rahmenermächtigungen. Zu diesen Staaten gehören Belgien, Griechenland, Irland und Luxemburg. In Italien wird seit 1989 ein neuartiges parlamentarisches Verfahren praktiziert, bei dem eine Bündelung der umzusetzenden Richtlinien erfolgt. Die Parlamente haben zwar die Gefahr einer schleichenden Entmachtung durch die Umsetzungspraxis erkannt, aber generell ist das parlamentarische Interesse am europäischen Integrationsprozeß eher gesunken als gewachsen⁶³. Die beiden irischen Häuser der *Oireachtas* haben sich als Ausdruck parlamentarischer Souveränität in dem Ermächtigungsstatut das Recht vorbehalten, die Exekutivrechtsetzung zu annullieren, wenn diese durch den Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung nicht mehr gedeckt ist⁶⁴.

Von den sechzehn Richtlinien aus dem Maastricht-Projekt, die einer rechtsförmlichen Umsetzung in einzelstaatliches Recht bedurften, wurden in Belgien und Luxemburg neun, in Irland zehn und in den Niederlanden sogar dreizehn Richtlinien im Wege der Exekutivrechtsetzung umgesetzt. Eine Ausnahme bildet hier nur die Bundesrepublik, in der sieben Richtlinien im Wege eines parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens umgesetzt wurden. Die Tatsache, daß fünf Richtlinien nicht in das bundesdeutsche Recht zu transformieren waren, da das bestehende Recht den Richtlinieninhalt bereits abdeckte, kann

⁶¹ Mény (Anm. 43), S. 298 ff.

⁶² Jan Kooiman/Paul Yntema, The Netherlands: National Report, in: Siedentopf/Ziller (Anm. 24), S. 602.

⁶³ Vgl. ebd., S. 581.

⁶⁴ Laffan/Manning (Anm. 42), S. 381.

einerseits als Ausdruck der Regelungsdichte, aber andererseits auch als Indiz für das geschilderte Vorbringen von nationalen Regulationsinitiativen auf Gemeinschaftsebene gewertet werden.

Richtlinien können das mit ihnen verfolgte Harmonisierungsziel nur erreichen, wenn von dem einzelstaatlichen Instrument der Umsetzung eine unzweifelhafte Bindungswirkung ausgeht und die Publizität der Umsetzungsmaßnahme gesichert ist. Es ist unbestritten, daß die Änderung einer Verwaltungspraxis diesen Grundsätzen nicht gerecht wird, auch nicht unter dem Aspekt der "Selbstbindung der Verwaltung". Die Handhabung einer bestimmten Verwaltungspraxis, deren Änderung im Ermessen der Verwaltung liegt, vermittelt weder die Rechtssicherheit noch die Rechtsklarheit, die der Prozeß der europäischen Rechtsangleichung erfordert⁶⁵. Insbesondere bei Richtlinien, die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten Ansprüche verleihen (Bsp. Niederlassungsfreiheit), ist an die Umsetzungsmaßnahme die Anforderung zu stellen, daß die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von ihren Rechten Kenntnis zu erlangen.

Ähnliche Zweifel an der ausreichenden Bindungs- und Publizitätswirkung erwachsen bei einer Umsetzung durch Verwaltungsvorschriften, die nur eine verwaltungsinterne Bindung hinsichtlich der Entscheidungspraxis aussprechen⁶⁶. Zu der Kategorie der Verwaltungsvorschriften gehört ebenfalls der im französischen Rechtskreis anzutreffende "*circulaire*", der im Prinzip lediglich eine Kommentierung und Erläuterung von Rechtsvorschriften gegenüber nachgeordneten Dienststellen enthält, aber in der Praxis rechtsetzende Formen angenommen hat und klassische Regelungsinstrumentarien ersetzt⁶⁷. Eine Richtlinienumsetzung mittels des "*circulaire*" findet sich neben Frank-

⁶⁵ Ulrich Beyerlein, Umsetzung von EG-Richtlinien durch Verwaltungsvorschriften, *Europarecht* 1987, S. 135; EuGH 1.3.1983 - Rs. 300/81, Kommission ./ Italien, Slg. 1983, S. 449 (456); EuGH 25.5.1981 - Rs. 96/81, Kommission ./ Niederlande, Slg. 1982, 1791 (1804/1805); EuGH 23.5.1985 - Rs. 29/84, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1985, 1661 (Leitsätze); das Urteil ist mit Entscheidungsgründen abgedruckt in: *revue trimestrielle de droit européen* 1986, S. 479 ff.

⁶⁶ Beyerlein (Anm. 65), S. 148.

⁶⁷ Mény (Anm. 43), S. 295.

reich häufig in Belgien⁶⁸ und Italien. In dem Beispiel der Maastricht-Untersuchung beanstandete die Kommission gegenüber Italien den Gebrauch des "circulaire" bei der Umsetzung der Richtlinie 79/116 EWG. Die italienische Regierung konnte jedoch in den Verhandlungen mit der Kommission nachweisen, daß aufgrund des bereits bestehenden einzelstaatlichen Rechts eine normenkonkretisierende Verwaltungsanweisung die Richtlinienanwendung gewährleisten könnte⁶⁹.

Die Kommission hat sich angesichts ihrer Erfahrungen mit der Umsetzungspraxis neuerdings einer Politik zur Erhöhung der Transparenz von Umsetzungsmaßnahmen verschrieben⁷⁰. Auf Vorschlag des Europäischen Parlaments fügt die Kommission zu diesem Zweck in ihre neuen Richtlinienvorschläge eine Bestimmung ein, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, in ihren einzelstaatlichen Durchführungsvorschriften ausdrücklich auf die entsprechenden Richtlinien zu verweisen⁷¹. Eine derartige Verweisung enthielt paradoxerweise bislang nur der französische "circulaire"⁷².

3. Der verwaltungsmäßige Vollzug von Gemeinschaftsrecht

Der verwaltungsmäßige Vollzug von Gemeinschaftsrecht unterfällt ausschließlich der mitgliedstaatlichen Zuordnung der Verwaltungskompetenzen und Ausgestaltung des Verfahrens. Im Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten zeigt sich dabei eine "Gemeinschaftsferne" der Vollzugsverwaltungen. Es sind die Außendienste der Zentralverwaltungen, die regionalen und lokalen Verwaltungsbehörden, die das Gemeinschaftsrecht im Rechtsalltag anzuwenden haben, aber von der integrationspolitischen Intention dieser

⁶⁸ Martina Karoff, Richtlinie und Umsetzungspraxis: eine Bestandsaufnahme anhand der Freizügigkeitsrichtlinien, *RabelsZ* 1984, S. 687 f.

⁶⁹ Pocar/Adam/Oliva/Guizzi/Venturini (Anm. 46), S. 467.

⁷⁰ Kommission (Anm. 14), S. 11.

⁷¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sechster Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts: 1988, Kom (89) 411 endg., Brüssel 1989, S. 5 (Fn 3).

⁷² Mény (Anm. 43), S. 296.

Maßnahme keine direkte Kenntnis haben. In der Alltagsroutine der Verwaltung gerät der gemeinschaftsrechtliche Ursprung damit oft in Vergessenheit.

Das Ergebnis des Maastricht-Projekts, wonach in den Mitgliedstaaten Gemeinschaftsrecht in gleicher Weise wie nationales Recht angewandt wird, weder vollkommener, aber auch nicht mit spezifischen Vollzugsdefiziten, entspricht der angedeuteten Normalität des Vollzuges europäischer Rechtsetzung. Die Einmütigkeit, mit der die Länderberichte dieses Ergebnis teilen, kann angesichts einer verbreiteten Gegenansicht als überraschend gelten. Für Frankreich wurde noch in der Vorstudie die Beobachtung wiedergegeben, daß die Verwaltung sich gegenüber dem Gemeinschaftsrecht zögerlich verhält und dieses gegenüber nationalem Recht diskriminiert. Vorbehalte der Verwaltung erklärten sich danach aus dem Entstehungsprozeß von Richtlinien und Verordnungen, die als Ergebnis eines internationalen Verhandlungsregimes nicht die gleiche Wertigkeit hätten, wie das sich aus der Souveränität des Staates ableitende einzelstaatliche Recht⁷³. Zu der gegenteiligen Auffassung, die den Gemeinschaftsrechtsvollzug als Teil der einzelstaatlichen Vollzugsnormalität erfaßt, kommt Mény, der eine latente Ablehnung gegenüber dem europäischen Integrationsprozeß innerhalb einiger politischer Kreise und des Conseil d'Etat ausmachte, aber nicht in der ganz überwiegend europafreundlichen Verwaltung⁷⁴.

Ebenfalls unterschiedslos zum rein nationalen Recht werden von der britischen Verwaltung Vorschriften mit europäischem Ursprung angewandt. Es entspricht dem ausgeprägten Neutralitätsverständnis sowie der Loyalität gegenüber dem Recht unter den britischen öffentlichen Bediensteten, daß die Beamten trotz der breiten Vorbehalte in Regierung und Öffentlichkeit sich auch in EG-Angelegenheiten nicht in ihrer professionellen Einstellung beirren lassen. Dies führt jedoch zu einer Verwaltungspraxis, die den EG-Hintergrund verheimlicht, ohne daß sich innerhalb der Politik, der Öffent-

⁷³ Vlad Constantinesco, France: Synthèse nationale, in: Ciavarini Azzi (Anm. 6), S: 56.

⁷⁴ Mény (Anm. 43), S. 304.

lichkeit oder der Verwaltung selbst eine breite Zustimmung zu EG-Politiken entwickeln kann⁷⁵.

Anwendungsschwierigkeiten beim Gemeinschaftsrecht haben zumeist die gleichen Ursachen, die sich bei der rein nationalen Gesetzgebung ergeben. Die Ausstattung der öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten mit personellen, technischen und finanziellen Ressourcen bestimmt dabei in einem wesentlich erheblicheren Ausmaß das Anwendungsergebnis als der hauptsächlich auf politischer Ebene gemachte Unterschied zwischen nationaler und EG-Politik. Diese Feststellung wird von der Tatsache bestätigt, daß Gemeinschaftsrechtsetzung von hoch entwickelten Verwaltungssystemen ausgeht mit einem entsprechenden Qualifikationsprofil des Personals und der erforderlichen technischen Infrastruktur. Es ist daher auch nicht verwunderlich, daß die Länder mit einem hohen Verwaltungsstandard Anwendungsprobleme des Gemeinschaftsrechts nur ausnahmsweise auf Ressourcenprobleme zurückführen: Der Übergang von einem zentralistischen Staatsaufbau zu föderalen Strukturen ist in Belgien anfangs nicht von einer entsprechenden Neuverteilung der Ressourcen begleitet worden, so daß personelle Probleme den Verwaltungsvollzug in der Regionalverwaltung beeinträchtigen. Die drastische Sparpolitik in Großbritannien hat wiederum dort in der Zentralverwaltung zu einer angespannten Personallage geführt. Eine generelle Ressourcenknappheit prägt demgegenüber die öffentliche Aufgabenwahrnehmung im südlichen Teil der Gemeinschaft. Eine der EG-Integrationspolitik adäquate Verwaltungskapazität können gerade die neuen Mitgliedsländer Griechenland, Portugal und Spanien nicht einbringen. Die Praxis der technischen Detailharmonisierung im Gemeinschaftsrecht veranlaßte die griechische Regierung, in einem Memorandum vom 19.3.1982 bei der Kommission außerordentliche finanzielle Mittel zum Aufbau von Spezialverwaltungen zu beantragen⁷⁶.

Die Effektivität des Gemeinschaftsrechts läßt sich nicht an einem einzigen normativen Modell öffentlicher Aufgabenwahrnehmung messen. An bestimmte Verwaltungstraditionen gebundene, aber auch regional- und sektorspezifische

⁷⁵ Butt Philip/Baron (Anm. 44), S. 666.

⁷⁶ Anastopoulos (Anm. 52), S. 253.

Formen des Verwaltungshandelns vermitteln ein Bild der Vielfalt in der europäischen Verwaltungsrealität. Vereinfacht können legalistische und pragmatische Verwaltungsstile unterschieden werden. Der legalistische Verwaltungsstil soll in diesem Zusammenhang verstanden werden als streng rechtsförmliche Aufgabenwahrnehmung, bei der situatives Entscheidungsverhalten als Konflikt mit der Rechtsbindung der Verwaltung erkannt wird. Den pragmatischen Verwaltungsstil kennzeichnet hingegen die gezielte Ausfüllung von Entscheidungsspielräumen sowie die Formen der informellen Kooperation und konsensuale Verwaltungstechniken.

Im Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten tendieren das deutsche und französische Verwaltungshandeln eher zum legalistischen und das anglo-irische eher zum pragmatischen Verwaltungsstil. Hier stehen sich zwei Rechtstraditionen in der Gemeinschaft gegenüber, in denen dem Recht unterschiedliche Funktionen zukommen. Das Merkmal des kontinentalen Rechtskreises ist die wesentlich extensivere Handlungsbestimmung der Verwaltung durch das Recht als in der angelsächsischen Tradition, in der das Recht den Rahmen staatlichen Handelns umschreibt und die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns in erster Linie an dem ultra-vires-Grundsatz gemessen wird. Unter dieser andersartigen Funktion des Rechts entwickelte sich eine an dem Einzelfall orientierte Problemlösungsstrategie. Der Verwaltungsstil in Großbritannien und Irland, das aufgrund seiner langen Abhängigkeit vom britischen Nachbarn ganz in der britischen Tradition steht, führt zu einer Aufgabenwahrnehmung auf der Basis von Ad-hoc-Entscheidungen. Langfristiges planerisches oder strategisches Denken ist diesem System eher fremd, das sich mit den Worten *"clear sight over short distance"* charakterisiert⁷⁷.

Die gemeinsame Entwicklung in den kontinentaleuropäischen Ländern geht dahin, daß sich neben der grundsätzlichen Ausrichtung auf den legalistischen Verwaltungsstil pragmatische Handlungsformen herausbilden. Das sich in Dänemark traditionell herausgebildete Streben nach Formen der konsensualen Entscheidungsfindung⁷⁸, die schon immer in der französischen Ver-

⁷⁷ Laffan/Manning (Anm. 42), S. 410; Butt Philip/Baron (Anm. 44), S. 666.

⁷⁸ Rasmussen (Anm. 41), S. 129 f.

waltung vorhandene Tendenz, sich im Rahmen staatlicher Aufgabenwahrnehmung unter Inkaufnahme von Rechtsabweichungen zu arrangieren⁷⁹ und die sich aus der Ressourcenknappheit gerade für kleinere Verwaltungen wie in Luxemburg ergebende Notwendigkeit, pragmatische Lösungen zu finden⁸⁰, führen zu einer Vielschichtigkeit im Erscheinungsbild des Verwaltungshandelns. Der verwaltungsmäßige Vollzug von Gemeinschaftsrecht unterliegt dabei keinen Sonderbedingungen. Die transnationalen Merkmale der europäischen Integration, die unter dem Aspekt der Wettbewerbsbedingungen auch die nationale Gesetzgebung erfassen, scheinen dabei die Bereitschaft der Verwaltung zu einer falladäquaten Aufgabenwahrnehmung nur noch zu begünstigen. Die Grenzen "pragmatischen Verwaltungshandelns" waren indes bei der Verwaltungsanweisung des bayerischen Innenministeriums an die Vollzugspolizei, bestimmte Verstöße gegen die Straßentransport-Verordnungen nicht zu ahnden⁸¹, überschritten. Derartige bewußte Abweichungen vom Gemeinschaftsrecht, die dem Anschein nach aus der Befürchtung vor Wettbewerbsnachteilen für das heimische Transportgewerbe veranlaßt worden waren, bilden die absolute Ausnahme⁸². Ebenso dürfte die von der Kommission beklagte Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten bei ihrem Recht auf Niederlassung und Aufenthalt durch eine übertrieben enge Auslegung von Vorschriften als anderes Extrem eine zurückgehende Randerscheinung sein⁸³.

⁷⁹ Mény (Anm. 43), S. 307.

⁸⁰ Jean-Marc Hoscheit/Malou Weirich, Luxembourg: Rapport national, in: Siedentopf/Ziller (Anm. 24), S. 532.

⁸¹ Pag/Wessels (Anm. 24), S. 207.

⁸² Vgl. auch Helen Wallace, Implementation across National Boundaries, in: David Lewis/Helen Wallace (Hrsg.), Policies into Practice, London 1984, S. 141.

⁸³ Kommission (Anm. 14), S. 14.

4. Die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts

Die Kontrollpraxis im Hinblick auf die Anwendung des Gemeinschaftsrechts vollzieht sich wiederum im Zusammenspiel zwischen europäischen Institutionen und einzelstaatlichen Verwaltungen und Gerichten. Zum wirkungsvollen Instrument hat sich dabei das Vertragsverletzungsverfahren entwickelt, das die Kommission seit 1977 systematisch gegenüber den Mitgliedstaaten einsetzt⁸⁴. Bereits die erste Stufe im Vertragsverletzungsverfahren, das Mahnschreiben der Kommission an den Mitgliedstaat, veranlaßt die Empfänger in einem Großteil der Fälle zum Tätigwerden, um den mit einem Verfahren vor dem EuGH verbundenen Aufwand zu vermeiden⁸⁵. Die Ergebnisse des Maastricht-Projekts spiegeln in dieser Hinsicht die Wirksamkeit der offensiveren Kontrollpraxis wider.

Vertragsverletzungsverfahren haben allerdings im wesentlichen nur Verstöße der Mitgliedstaaten gegen die formelle Umsetzungspflicht zum Gegenstand. Dem britischen Bericht zufolge vermittelt die Kommission nicht den Eindruck, daß sie daran interessiert ist, wie genau und mit welcher Rechtswirkung Richtlinien angewandt werden⁸⁶. Diese Kritik verdeutlicht die institutionellen Grenzen der Kommission, der zwar als Hüterin der Verträge weitreichende Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten zukommen, die aber in dem zentralisierten Aufbau der Gemeinschaft von der Verwaltungsrealität abgeschnitten ist. Als Instrument einer zentralen Kontrolle sind dem Vertragsverletzungsverfahren durch den Gemeinschaftsaufbau strukturell Grenzen gesetzt. Ansprechpartner der Kommission sind in erster Linie die einzelstaatlichen Ministerialverwaltungen. Diese haben, wie etwa im Beispiel der

⁸⁴ Vgl. *Claus-Dieter Ehlermann*, Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: *F. Capotorti/C. Ehlermann/J. Frowein/F. Jacobs/R. Joliet/T. Koopmans/R. Kovar* (Hrsg.), *Du droit international au droit de l'intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden 1987, S. 206; vgl. überdies die jährlichen Kontrollberichte der Kommission an das Parlament (Anm. 71).

⁸⁵ *Laffan/Manning* (Anm. 42), S. 396.

⁸⁶ *Butt Philip/Baron* (Anm. 44), S. 665.

französischen Zentralverwaltung, selbst Informationslücken im Hinblick auf die Verwaltungspraxis der Außendienste auf Departmentsebene⁸⁷.

In den Mitgliedstaaten ist die Anwendungskontrolle organisatorisch grundsätzlich innerhalb der Ministerialverwaltungen bei den mit einer europapolitischen Kompetenz ausgestatteten Ressorts konzentriert. Das SGCI hat in Frankreich neben seiner genannten Koordinationsfunktion eine übergreifende "Wächterfunktion" im Hinblick auf die aus der EG-Mitgliedschaft erwachsenen Vertragsverpflichtungen. Diese Stellung des SGCI unterstrich erneut der französische Ministerpräsident ROCARD im September 1988 in einem "*circulaire*" gegenüber seinen Ministern, indem er die Anweisung aussprach, das SGCI immer dann einzuschalten, wenn Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit einer einzelstaatlichen Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht auftreten⁸⁸. Aus der europapolitischen Koordinationsfunktion erwächst gleichfalls die Zuständigkeit des SGCI bei gegen Frankreich gerichteten Vertragsverletzungsverfahren. Im Gegensatz zur französischen Kompetenzverteilung fallen in anderen Mitgliedstaaten die Kontrollbefugnisse nicht in den Bereich des mit einer europapolitischen Allgemeinzuständigkeit ausgestatteten Ressorts, sondern verbleiben in den auf bestimmte Gebiete der EG-Politik spezialisierten Fachverwaltungen. So sind in Belgien die für die Ausarbeitung und Umsetzung einer Richtlinie verantwortlichen Fachbeamten ebenso für deren Kontrolle zuständig⁸⁹.

Insgesamt hat die Politik der systematischen Verfolgung von Verstößen gegen die Umsetzungspflicht zu einem starken Anstieg der Vertragsverletzungsverfahren geführt, die ohne nennenswerten Personalzuwachs zu bewältigen sind. Fehlende personelle Ressourcen sowohl bei der Kommission als auch in den Mitgliedstaaten sind ein weiterer Grund für die Tatsache, daß die Anwendungskontrolle sich auf eine Umsetzungskontrolle reduziert und nur in

⁸⁷ Mény (Anm. 43), S. 293.

⁸⁸ Circulaire du 22 septembre 1988 relative à la définition des politiques de la France en matière européenne, abgedruckt als Anhang zu *Carne-lutti* (Anm. 22), S. 536 f.

⁸⁹ Aimé François/Dominique Vandercamen, Belgique: Rapport national, in: *Siedentopf/Ziller* (Anm. 24), S. 34.

Ausnahmefällen dem tatsächlichen Vollzug einer Gemeinschaftsmaßnahme nachgegangen wird. Wieweit das Vertragsverletzungsverfahren die Kapazitäten bei der EG-Kommission und den einzelstaatlichen Verwaltungen auslastet und damit Teil der Europapolitik geworden ist, verdeutlichen ebenfalls die Ergebnisse zu den untersuchten Richtlinien (Stand: 1987). Allein bei der Richtlinie 79/267 EWG ist gegen sieben Mitgliedstaaten der Zehner-Gemeinschaft zumindest ein Mahnschreiben ergangen. Im Durchschnitt leitete die Kommission bei den sechzehn in förmliches Recht umzusetzenden Richtlinien gegen drei Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Bezogen auf die Mitgliedstaaten richteten sich die meisten Verfahren gegen Italien (elf), während die als europakritisch geltenden Länder Dänemark (vier Verfahren) und Großbritannien (zwei Verfahren) sich durch eine vertragskonforme Umsetzungspraxis auszeichneten⁹⁰.

Mit der vor diesem Hintergrund erhobenen Forderung nach Verfahren der "dezentralen Kontrolle" soll den strukturellen Grenzen des Vertragsverletzungsverfahrens, die sich überdies in der wachsenden Zahl von Fällen der Nichtbeachtung in Verstoßverfahren ergangener Urteile des EuGH widerspiegeln⁹¹, Rechnung getragen werden. EHLERMANN sieht in der Direktwirkung der Richtlinien, dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts sowie dem Zusammenwirken von nationalen Gerichten und EuGH über das Vorabentscheidungsverfahren die Grundelemente zur Stärkung der "dezentralen Kontrolle"⁹². Eine über die europäischen Fachkreise hinausgehende Kenntnis des Gemeinschaftsrechts sowie eine durchgehende Akzeptanz der Integrationsziele können als weitere Voraussetzungen einer wirkungsvollen Dezentralisierung der Umsetzungs- und Kontrollpraxis hinzugefügt werden⁹³.

⁹⁰ Vgl. auch die Übersicht zu dem Stand der Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien in den Mitgliedstaaten in: Kommission (Anm. 14), Anhang III.

⁹¹ Ebd., S. 14.

⁹² Ehlermann (Anm. 84), S. 217.

⁹³ Zur Frage der Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts vgl. auch Bruha/Kindermann (Anm. 37), S. 310 ff.

III. Ausblick:

Europäisierung der öffentlichen Verwaltung

Der gemeinschaftsweite Vergleich zur Anwendung des EG-Rechts in den Mitgliedstaaten hat anschaulich unter Beweis gestellt, daß die europäische Integration mit dem zunehmenden Umfang der Gemeinschaftsrechtsetzung der Domäne der internationalen Politik entwachsen ist und sich in eigenständige, aber relativ isolierte EG-Fachpolitiken aufgegliedert hat. Das mit dem Binnenmarkt verbundene Ziel der grenzüberschreitenden Mobilität stellt wiederum das EG-Expertentum in Frage, indem Wege der integrationspolitischen Selbststeuerung gesucht werden, die von dem unitarischen Leitbild der Rechtsangleichung Abschied nehmen. Die Europäisierung bzw. Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung gilt daher als eine wesentliche Herausforderung der neunziger Jahre.

Diese Herausforderung hat, was oft vernachlässigt wird, besondere personalpolitische Dimensionen, denn das gegenseitige Verständnis und die direkte Kooperation der öffentlichen Dienste der Mitgliedstaaten untereinander als auch mit den europäischen Institutionen bedarf einer entsprechenden Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter. Eine vergleichende Vorstudie der OECD zu dem Thema der Vorbereitung von Beamten auf die wachsende Internationalisierung der Verwaltung hat in keinem der untersuchten Länder eine öffentliche Personalpolitik vorgefunden, die die internationale Verwendung als integralen Bestandteil der Personenentwicklung erfaßt. Fortbildungsmaßnahmen richten sich noch fast ausschließlich an die Beamten, die bereits im EG-Bereich tätig sind⁹⁴.

Die Europäisierung staatlichen Handelns kann für die öffentliche Personalpolitik als Chance begriffen werden, über einen Austausch von Informationen und Erfahrungen zu neuen Formen der Karriereplanung und Führungskräfteentwicklung zu gelangen. Auf einer informellen Konferenz der für die öffentliche Verwaltung zuständigen Minister der EG-Mitgliedstaaten über

⁹⁴ Victor Backes, Europäische Fortbildung für nationale Beamte, in: *Heinrich Siedentopf* (Hrsg.), *Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden, 1989, S. 122.

Führungsfragen, die im Februar 1988 in Maastricht stattfand, stimmten die Minister in der Ansicht überein, daß neue Führungsstile und Führungskonzepte im öffentlichen Dienst notwendig sind. Die meisten Minister schlossen dabei den Transfer privater Managementmodelle in den öffentlichen Sektor nicht aus⁹⁵. Eine Umfrage zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten kam indes auch zu dem Ergebnis, daß die Erwartungen an eine europäische Kooperation in den südlichen Mitgliedstaaten stärker ausgeprägt sind als in den nördlichen Teilen der Gemeinschaft. Während sich insbesondere Griechenland, Spanien und Portugal von dem EG-Beitritt einen Modernisierungsschub für ihre öffentlichen Verwaltungen versprechen, besteht in anderen Mitgliedstaaten eher die Furcht, daß der europäische Integrationsprozeß die Erscheinungen einer übermäßigen Verrechtlichung der Verwaltungsbeziehungen, die man zu überwinden sucht, verfestigt. In diesen Mitgliedstaaten ist in Antworten auf die Umfrage die Frage aufgeworfen worden, ob nicht gerade die spezialisierten Europabereiche ein Hindernis für einen innovativen Austausch zwischen den einzelstaatlichen Verwaltungen geworden sind⁹⁶.

⁹⁵ Ebd., Anhang, S. 132.

⁹⁶ *Jean-Claude Thoenig*, *The Modernization of the Public Service in the Member states of the European Community*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1988, S. 12.